

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2014.188 vom 4. September 2014

Ne Jurisprudence Adm, 2014-09-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2014.188

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2014.188 du 4 septembre 2014

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2014.188 del 4 settembre 2014

Regeste

Le législateur qui modifie une réglementation ne viole pas le principe de la bonne foi, quelles que soient les dispositions prises par les particuliers sur la base du droit antérieur. Les rentes des premier, deuxième et troisième piliers, les pensions alimentaires et les prestations de l'assurance militaire sont prises en considération à 100% dans le calcul du RDU, même lorsqu'elles ne sont pas ou partiellement imposables.

Volltext

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants:

A.

Poursuivant ses études de master en droit à l'Université de Neuchâtel, X. (ci-après: l'intéressée, respectivement la recourante) a sollicité de l'office des bourses du canton de Neuchâtel (ci-après: l'office), le 9 octobre 2013, le renouvellement de sa bourse d'études.

B.

L'office a rejeté sa demande par décision du 17 juin 2014, la comparaison du total des revenus déterminants avec le total des frais déterminants ne faisant apparaître aucun excédent de frais à la charge de l'intéressée.

C.

Le présent recours est dirigé contre cette décision, à laquelle X. reproche en premier lieu de violer le principe de la bonne foi. En effet, alors que le but même de la LAF est d'encourager les études de toutes celles et tous ceux qui ont les aptitudes requises sans disposer des ressources financières suffisantes, elle se retrouve à devoir s'endetter pour étudier, alors qu'elle a toujours eu de très bonnes notes et n'a jamais pris de retard dans son cursus. Elève en toute fin de formation, elle se pose également la question de l'opportunité et de la proportionnalité d'une décision de refus, alors qu'elle a toujours obtenu une bourse auparavant. Elle déplore aussi le temps mis par l'office à traiter sa demande (huit mois), qui la place dans une situation financière difficile.

S'agissant des calculs proprement dits, la recourante reproche à l'office d'avoir comptabilisé dans le revenu déterminant unifié (RDU) une rente versée avec effet rétroactif, alors que pratiquement, il est très difficile pour les personnes qui sont dans l'attente du versement d'une rente de vivre. De plus, des subsides LAMAL ont été comptabilisés pour un total de Fr. 2'890.80, alors qu'elle n'a reçu aucun subside pour 2014. La recourante y voit un usage inapproprié par l'office de son pouvoir d'appréciation. Elle conclut à l'annulation de la décision attaquée et au versement d'une bourse d'études.

D.

Dans ses observations du 10 juillet 2014, l'office conclut au rejet du recours.

E.

Le contenu de ces observations a été porté à la connaissance de la recourante, qui a apporté quelques éclaircissements et maintenu ses conclusions dans un courrier du 31 juillet 2014, auquel il sera fait référence, autant que besoin, dans les considérants en droit qui suivent.

Considérant en droit:

1.

Déposé dans les formes et délai légaux, le recours est déclaré recevable.

2.

La nouvelle loi sur les aides à la formation (LAF), du 19 février 2013, est entrée en vigueur le 1er juillet 2013, abrogeant ainsi la loi sur les bourses d'études et de formation (LB) du 1er février 1994. La LAF a pour but d'encourager les études et formations de toutes celles et de tous ceux qui ont les aptitudes requises sans disposer des ressources suffisantes (art. 1er al. 1). L'aide à la formation sous forme de prestation financière consiste principalement en l'octroi de bourses d'études et d'apprentissage (art. 3 al. 1er, 1ère phrase). L'aide à la formation est allouée dans la mesure où la capacité financière de la personne intéressée, celle de ses parents et d'autres personnes légalement tenues de subvenir à son entretien, ainsi que les prestations d'autres tiers sont insuffisantes (art. 6). En principe, l'aide est accordée et renouvelée pour la durée d'une année (art. 9 al. 1).

3.

Dans son rapport du 31 octobre 2012 au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur les aides à la formation (rapport N° 12.058), le Conseil d'Etat a décrit la nécessité pour le canton de s'adapter au contexte très évolutif de la formation, ainsi que d'harmoniser sa législation suite à l'adhésion du canton, le 3 novembre 2010, à l'Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes des bourses d'études (dit Accord CDIP), proclamant ainsi la fin du système dit de "l'arrosoir". Le Conseil d'Etat constate en effet que le nombre de bénéficiaires de bourses d'études par rapport à l'ensemble de la population est élevé dans le canton de Neuchâtel et qu'il en résulte actuellement un système de l'arrosoir où de petits montants sont octroyés à un relativement grand nombre de personnes (le montant des bourses accordées varie de Fr. 500.- à Fr. 13'000.- par an), de sorte que l'on peut raisonnablement se demander si une telle fourchette d'intervention est efficiente. L'un des objectifs de la révision législative est donc clairement de passer du système de l'arrosoir à des aides davantage ciblées sur les besoins (rapport précité, ch. 2.1).

4.

Le changement de législation a conduit à l'élaboration d'une nouvelle méthode de calcul. Sous l'ancienne LB, le système transformait des montants en points, puis convertissait à nouveau ces points en bourses. Malgré toute la vigilance apportée pour adapter ce système à l'évolution des coûts, le législateur a constaté que les limites avaient été atteintes et que des désarticulations apparaissaient peu à peu. D'où une nouvelle méthode de calcul, qui introduit des paramètres dont il n'était pas tenu compte auparavant, comme les cotisations d'assurance-maladie, les impôts ou encore les frais de logement. L'Accord CDIP prévoit

désormais un système basé sur le "manque à combler". L'aide correspond, dans les limites fixées, aux frais de formation reconnus, diminués des contributions de la personne en formation et de la contribution que l'on peut attendre de ses parents. Ce mode de calcul s'avère plus proche de la réalité et permet de mieux tenir compte des charges réelles des requérants et de leur famille (ibid. ch. 4 et 4.1).

5.

Dans les limites des montants fixés par la LAF, la bourse correspond désormais au découvert entre les frais reconnus et le total des revenus imputables, tels qu'ils résultent du budget de la personne en formation (art. 15 du règlement d'application de la loi sur les aides à la formation et du décret sur le fonds pour l'encouragement des études et de la formation professionnelle (RLAF), du 3 juillet 2013). Le montant de l'aide correspond à l'excédent des dépenses déterminantes par rapport au revenu déterminant, pour autant que ce dernier soit d'au moins Fr. 500.- annuellement (art. 45 al. 1 RLAF). Concrètement, le détail des calculs opérés par l'office figure au verso de la décision attaquée, qui dresse de manière exhaustive le budget familial et le budget de la personne en formation, pour déterminer un revenu, avant de dresser la liste des frais déterminants liés à la formation.

6.

Hormis les points de désaccord relatifs aux calculs proprement dits, qui seront abordés ultérieurement, les critiques de la recourante portent avant tout sur le nouveau système légal; elles appellent les remarques suivantes.

S'agissant du principe de la bonne foi, il ne s'applique que si l'autorité est intervenue par un acte ou une omission, dans une situation concrète, à l'égard de personnes déterminées, et ne peuvent s'en prévaloir que les administrés qui en sont les destinataires. Il ne vise donc pas le législateur, qui ne le viole pas lorsqu'il modifie une réglementation, quelles que soient les dispositions prises par les particuliers sur la base du droit antérieur. Lorsque le principe est violé, l'autorité pourra déroger à la loi. Plus précisément, elle pourra adapter dans le cas concret le régime légal dans la mesure nécessaire à son respect: par exemple, déclarer recevable un recours déposé après l'échéance du délai légal, mais avant celle du délai indiqué par l'administration dont la décision est attaquée. Mais elle ne pourra créer une institution qui n'existe légalement pas, ni une compétence nouvelle. La règle reste donc que le principe de la légalité prime: celui de la bonne foi ne l'emporte qu'en présence de circonstances exceptionnelles, dans lesquelles l'application de la loi entrerait manifestement en contradiction avec son but même; et la solution devra s'inspirer précisément de la finalité de la règle (Moor, Droit administratif, Vol. I, Berne 1994, p. 428s).

7.

En l'occurrence, le nouveau système légal peut effectivement avoir pour effet de diminuer, voire de priver d'une aide financière un bénéficiaire de l'ancien système résultant de la LB, ce d'autant plus que la LAF ne prévoit aucune disposition transitoire qui garantisse un droit acquis à une bourse pour les anciens bénéficiaires de la LB.

A cet égard, les circonstances décrites par la recourante ne sont à ce point exceptionnelles qu'elles puissent faire primer le principe de la bonne foi sur celui de la légalité.

8.

S'agissant du calcul du revenu déterminant unifié (RDU) servant de base à la détermination de la contribution déterminante des parents, la recourante reproche à l'office d'avoir tenu compte de la révision de la rente invalidité de son père, révision effectuée en mars 2014 (soit cinq mois après le dépôt de sa demande de renouvellement de bourse) avec effet rétroactif, alors que, pour les subsides LAMAL, l'office a tenu compte de sa situation au moment du dépôt de la demande (elle a touché un subside jusqu'au 31 décembre 2013). L'office aurait fait preuve de mauvaise foi en adoptant une attitude contradictoire afin de comptabiliser et la rente AI et le subside LAMAL, tenant compte au final de tout ce qui l'arrange pour justifier son refus. Cet argumentaire appelle les remarques suivantes.

Depuis le 1er janvier 2014, l'office se base sur la composition de l'unité économique de référence (ci-après : UER) et sur les éléments composant le revenu déterminant unifié (ci-après : RDU), établis conformément au chapitre IV et V du règlement d'exécution de la loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (RELHaCoPS), du 28 décembre 2013 (art. 18, al. 1 RLAF). Dans le calcul du budget familial, le RDU est établi selon les éléments résultant de la dernière décision de la taxation (art. 28, al. 1 RELHaCops). Outre les éléments requis initialement, tout requérant fournit, à l'autorité qui le demande, les renseignements nécessaires au traitement de sa demande d'aide. Il annonce à cette autorité tout changement dans sa situation personnelle et familiale, notamment concernant les études, l'état civil, le domicile, la situation financière du bénéficiaire et de sa famille (art. 31, al. 1 et 2 LAF).

9.

Entrent notamment dans le calcul du RDU les rentes du 1er pilier (AVS/AI), 2e et 3e piliers, pensions alimentaires et prestations de l'assurance militaire (art. 32, al. 1 RELHaCoPS). L'alinéa 2 de cette même disposition prévoit que les rentes et pensions précitées sont prises en considération à 100%, même lorsqu'elles ne sont pas ou que partiellement imposables.

En l'occurrence, l'office a établi le RDU de la recourante et de ses parents sur la base de la situation financière, telle qu'elle apparaît dans la taxation fiscale 2012 de ces derniers. Comme il est d'usage, s'agissant de rentiers de l'AI ou de l'AVS, une actualisation des revenus a été faite sur la base des données de la CCNC. Concernant les rentes, l'office a retenu que X. ne touchait plus de rente pour enfant d'invalidité, du fait qu'elle avait atteint l'âge de 25 ans en novembre 2013. A bon droit, il a également intégré dans le calcul le fait que la situation de rente de son père avait été révisée en mars 2014. Certes, il est vrai que si l'office avait été en mesure de rendre sa décision avant le mois de mars 2014 et la révision de la rente AI du père de la recourante, ce dernier élément n'aurait pas été pris en compte dans le calcul. Il n'en demeure pas moins que ç'aurait alors été à la recourante d'aviser l'office de ce changement de situation, conformément à l'article 31 alinéa 2 LAF. Partant, la manière dont l'office a calculé le RDU de l'UER de la recourante ne prête pas le flanc à la critique.

10.

Pour ce qui a trait aux subsides LAMAL, l'office a annualisé le montant mensuel de Fr. 240.90 que la recourante touchait au moment du dépôt de sa demande. Dans ses observations, l'office relevait, au sujet de l'argument de la recourante selon laquelle elle n'avait reçu aucun subside pour 2014, que cette situation provenait uniquement du fait que la demande de prestations sociales (DPS) présentée au guichet social régional (GSR) par l'intéressée en début 2014 n'avait toujours pas abouti à une décision en matière de subsides.

Dans sa détermination du 31 juillet 2014, la recourante juge cet argument sans fondement et rappelle qu'elle n'a effectivement pas perçu de subsides LAMAL pour l'année 2014. En annexe à son courrier, elle joint la copie d'une décision du 7 mars 2013 de l'office cantonal de l'assurance-maladie (OCAM) la rendant attentive au fait que le subside alloué est limité au 31 décembre de l'année courante (2013), de sorte que si elle devait poursuivre sa formation l'année suivante, il lui appartiendrait de déposer une nouvelle demande en temps utile.

11.

Renseignements pris auprès de l'OCAM le 19 août 2014, il est exact que X. ne touche plus de subsides LAMAL depuis le mois de janvier 2014. Néanmoins, elle a bien déposé, le 5 mars 2014, une DPS en vue de l'obtention de subsides LAMAL pour 2014. À ce jour, cette DPS, faute d'avoir transmis les justificatifs nécessaires, est toujours en attente dans le système informatique. Si ces documents sont remis prochainement au GSR, celui-ci procédera alors l'analyse, puis à la transmission du dossier complet aux offices concernés; s'agissant de l'OCAM, le subside serait octroyé depuis mars 2014, date du dépôt de la demande.

A ce jour et à notre connaissance, la recourante ne touche donc effectivement plus de subsides LAMAL depuis le mois de janvier 2014. Cela étant, même s'il ne fallait retenir que les subsides LAMAL versés de septembre à décembre 2014, faisant ainsi passer le montant global de Fr. 2'890.80 à Fr. 963.40, cela n'aurait aucune influence sur le résultat final.

12.

Globalement en effet, cette modification ferait passer le total des revenus déterminants de Fr. 71'620.80 à Fr. 69'693.40. Une fois soustrait le total des dépenses déterminantes (Fr. 48'761.60), on obtiendrait un excédent éventuel de Fr. 20'931.80 (au lieu de Fr. 22'859.20). Une fois soustraites les deux franchises de Fr. 5'233.00 et Fr. 10'465.90, la contribution déterminante des parents se monterait désormais à Fr. 5'232.90 (au lieu de Fr. 5'715.00). Au final, la comparaison des revenus déterminants avec les frais déterminants (Fr. 4'667.00) ne ferait toujours apparaître aucun excédent de frais en défaveur de la recourante.

Notons également au passage que c'est parce que le calcul initial de l'office n'a mis en évidence aucun découvert budgétaire à la charge de la recourante que ce dernier n'a pas jugé nécessaire de faire application de l'article 35 lettre c RELHaCoPS et d'ajouter au RDU parental un montant forfaitaire de Fr. 6'000.00 justifié par la colocation du frère de la recourante (âgé de 29 ans) au domicile parental sans faire partie de l'UER de la recourante et de ses parents. Dans sa détermination du 31 juillet 2014, la recourante prend soin de préciser que son frère suit une formation en cours du soir; elle ne fournit cependant aucune indication sur la manière dont il occupe ses journées et plus concrètement, sur la réalisation d'un revenu retiré d'une activité lucrative. À noter également que l'office n'a pas non plus tenu compte, dans ses calculs, de la rente d'enfant invalide que l'intéressée a encore touchée durant les mois de septembre, octobre et novembre 2013.

Il s'ensuit que si l'office avait ajouté au budget parental tous les éléments de revenus dont il aurait été habilité à tenir compte (montant forfaitaire pour le frère de la recourante et rente d'enfant invalide touchée de septembre à novembre 2013), la comparaison des revenus déterminants avec les frais déterminants (écart en défaveur de la recourante) n'en aurait été

que plus flagrante.

13.

Enfin, la recourante se plaint du temps mis à traiter sa demande, arguant que si elle avait eu connaissance plus tôt du refus de l'office, elle aurait pu prendre d'autres décisions, comme augmenter son taux de travail ou ne pas participer à des séminaires ex-cathedra.

Il est indubitable que l'entrée en vigueur de la LAF et l'installation du nouveau logiciel de calcul qui en a découlé ont généré pour l'ensemble du personnel de l'office un surcroît de travail considérable, occasionnant des retards parfois importants. À cet égard, l'amertume de la recourante est légitime, même si l'on peut s'étonner que de son côté, elle n'ait pas fait diligence, par exemple pour obtenir rapidement les subsides LAMAL auxquels elle peut prétendre. Tels qu'ils figurent sur la feuille annexée à la décision attaquée, les calculs de l'office sont néanmoins conformes à la nouvelle législation en vigueur et ne prêtent donc pas le flanc à la critique. Le recours doit par conséquent être rejeté.

Conformément à l'article 29 LAF, il ne sera pas perçu de frais.

Par ces motifs, le conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie et de l'action sociale, décide:

1. Le recours du 24 juin 2014 de X. est rejeté.
2. La présente décision est rendue dans frais.

Neuchâtel, le 4 septembre 2014

Jean-Nathanaël Karakash

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.